

Advies Raad van State over Reparatiewet Varkens in Nood- arrest: wetgever is aan zet

13-05-2026

Op 28 april 2026 is het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over het Wetsvoorstel Reparatiewet Varkens in Nood-arrest gepubliceerd. Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Awb naar aanleiding van het arrest 'Varkens in Nood' van het Europese Hof van Justitie.

Het Varkens in Nood-arrest: waar ging dat ook alweer over?

Dit arrest ging over de manier waarop in de Nederlandse wet, in het omgevingsrecht, het recht op inspraak en de toegang tot de bestuursrechter is geregeld. Kort samengevat komt dat stelsel op het volgende neer. Inspraak bij de voorbereiding van een besluit staat open voor een ieder. Als het besluit is genomen, kunnen alleen belanghebbenden daartegen in beroep gaan bij de bestuursrechter, mits zij hebben meegedaan aan de inspraakfase.

Dit systeem is door het arrest niet langer houdbaar voor zover het gaat om besluiten die onder het Verdrag van Aarhus vallen. Dat zijn bepaalde besluiten over activiteiten die grote gevolgen kunnen hebben voor het milieu. De uitleg van het Europese Hof rondom deze besluiten dwingt tot aanpassingen van de Nederlandse wetgeving. Dit reparatiewetsvoorstel regelt die aanpassing.

Voor meer informatie over het Verdrag van Aarhus en het Varkens in Nood-arrest

verwijzen wij u naar onze eerdere Legal Updates van 2 februari 2021, 15 april 2021 en 5 mei 2021.

Wat staat er in het wetsvoorstel?

Het wetsvoorstel is aangepast ten opzichte van de consultatieversie die op 2 april 2022 is gepubliceerd, waarover wij u eerder al informeerden.

De belangrijkste wetswijzigingen die het wetsvoorstel bevat, zijn de volgende:

- Aan belanghebbenden wordt het zienswijzevereiste niet langer tegengeworpen indien het beroep is gericht tegen een Aarhus-besluit. Dit is de wetgever van plan om op te nemen in een nieuw voorgesteld lid 2 bij artikel 6:13 Awb.
- Het wetsvoorstel bevat een limitatieve opsomming van categorieën besluiten die als Aarhus-besluiten moeten worden aangemerkt. Deze limitatieve opsomming is voorzien in Bijlage 4 bij de Awb.
- Het belanghebbendenbegrip wordt uitgebreid voor de toepassing van de wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep. Daartoe wordt een nieuw artikel 6:2a Awb voorgesteld. In dat artikel is bepaald dat voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep, voor zover het een Aarhus-besluit betreft, als 'belanghebbende' mede wordt beschouwd het 'betrokken publiek' als bedoeld in Verdrag van Aarhus.
- Het wetsvoorstel regelt verder dat, indien aan niet-belanghebbenden de gelegenheid is geboden om een zienswijze over het ontwerp van het besluit naar voren te brengen, in de rechtsmiddelenclausule bij het besluit dient te worden vermeld dat zij uitsluitend een vordering bij de burgerlijke rechter kunnen instellen. Dit is de wetgever voornemens te regelen in een nieuw artikel 3:45 lid 3 Awb.
- Tot slot regelt het wetsvoorstel dat rechtstreeks beroep worden ingesteld tegen beslissingen over omgevingsvergunningen op grond van 5.1, 5.3 en 5.4 Ow, indien nationale veiligheidsbelangen versnelde besluitvorming vereisen. Dit wil de wetgever toevoegen aan Bijlage 1 bij de Awb.

Wat adviseert de Afdeling?

De Afdeling is kritisch over het wetsvoorstel. Zij deelt haar advies in, in de volgende vier kernpunten:

- Ten eerste acht de Afdeling de uitbreiding van het belanghebbendenbegrip met het begrip 'betrokken publiek' om meerdere redenen onnodig en onwenselijk. De

Afdeling adviseert daarom om de artikelen 3:45 en 6:2a Awb te schrappen en artikel 6:13 lid 2 Awb aan te passen.

- Ten tweede plaatst de Afdeling vraagtekens bij de limitatieve opsomming van Aarhus-besluiten in Bijlage 4 Awb. De Afdeling merkt hierover op dat dit maar een beperkte oplossing is voor de moeilijkheden bij het kwalificeren van besluiten als Aarhus-besluiten. Nog steeds moet namelijk tot in detail worden bekeken of het desbetreffende besluit tot één van die categorieën behoort. De Afdeling vraagt zich daarom af of de gekozen afbakening bijdraagt aan snellere en efficiëntere procedures. De Afdeling adviseert de wetgever om bovenstaand punt nader toe te lichten.
- Ten aanzien van de rol van de burgerlijke rechter is de Afdeling het niet eens met de aanname van de wetgever dat een rechtsgang bij de bestuursrechter onvoldoende rechtsbescherming biedt aan niet-belanghebbenden. De Afdeling meent dat de wetgever nader moet motiveren welke mogelijkheden de burgerlijke rechter ten opzichte van de bestuursrechter biedt om recht op inspraak af te dwingen. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat het niet nodig en niet wenselijk is om in de Awb te regelen dat in de rechtsmiddelenclausule bij een besluit moet worden vermeld dat de betrokkene alleen een vordering bij de burgerlijke rechter kan indienen. De Afdeling adviseert daarom om het voorgestelde artikel 3:45 lid 3 Awb te schrappen.
- Tot slot adviseert de Afdeling om af te zien van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij omgevingsvergunningen waarbij nationale veiligheidsbelangen dit verlangen. De Afdeling vindt dat de noodzaak van rechtstreeks beroep niet is toegelicht. Ook vraagt de Afdeling zich af of het overslaan van de bezwaarprocedure een effectieve oplossing is die leidt tot versnelde besluitvorming.

Oproep aan de wetgever: fundamentele heroverweging van bestaande stelsel

De Afdeling sluit het advies af met een oproep aan de wetgever om niet te volstaan met een reparatie naar aanleiding van het Varkens in Nood-arrest, maar over te gaan tot een fundamentele heroriëntatie van het stelsel van inspraak en rechtsbescherming in het omgevingsrecht. De Afdeling adviseert om het wetsvoorstel niet op deze wijze bij de Tweede Kamer in te dienen.

Hoe nu verder?

De wetgever is aan zet. De wetgever zal moeten beoordelen in hoeverre c.q. op welke wijze het wetsvoorstel wordt aangepast. Wij volgen het wetgevingstraject op de voet en houden u hiervan op de hoogte.

Specialist(en)



Pax Bruijn

Advocaat

Bestuursrecht en Omgevingsrecht